

הנהגות מקומיות מובילות לשינוי

דגמי הצלחה ברשויות מקומיות¹

אריה הכט

1. מבוא וסיכום

המצוקות של ערי הפריפריה בישראל עולות מעת לעת על סדר היום הציבורי תוך הפניית תשומת הלב לממדי האבטלה, רמת ההכנסה הנמוכה, ההישגים הנמוכים של מערכות החינוך, ההגירה השלילית ורמת הדיור הנמוכה. כל אלה ממדים שונים של הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה המאפיינת יישובים אלה לאורך שנים רבות. יישובים רבים במדינה סובלים מדימוי נמוך. הדבר נובע מתחושת התושבים כי רווחתם נמוכה, כי ההנהגה המקומית אינה עושה די לקידום היישוב ואין הם ממצים את מה שניתן בדרך-כלל לקבל מן המדינה. לתחושה זו ישנם גורמים שונים, הרמה הכלכלית הנמוכה המביאה לרמת הכנסה נמוכה או אף לאבטלה, תנאי דיור בלתי מספקים ובמקרים רבים גם שירותים ציבוריים, ובעיקר חינוך ורווחה, ברמה שאיננה מספקת. מכלול גורמים עשוי ליצור את התחושה הקשה שיש לה בסיס במציאות החברתית והכלכלית. בנסיבות אלה מופנות הטענות למנהיגות המקומית - ראשי העירייה או המועצה המקומית - גם בנושאים אשר, לכאורה, אינם בתחום הסמכויות שלהם, כלומר גם כאשר דומה שאין בכוחם של המנהיגים המקומיים להציג פתרונות יעילים.

הדימוי הנמוך ועומס הבעיות מאפיין את יישובי הפריפריה, שבראשם הערים שכונו בעבר "ערי-פיתוח". המדיניות כלפי יישובים אלה השתנתה במשך השנים וחלקם הפכו ליישובים שאינם נהנים לפי הגדרה מ"עדיפות לאומית" אולם חלק מהם נותרו ב"פריפריה" חברתית וכלכלית. כך גם יישובי המגזר הערבי אשר נתונים במצב פריפריאלי למרות שחלק מהם ממוקמים במרכז המדינה מבחינה גיאוגרפית.

¹ זוהי תמצית של העבודה המלאה הנמצאת בהכנה לפרסום.

הנושא של קידום ערי הפיתוח או יישובי המצוקה עולה בעיקר כאשר מתפרסמים נתונים חברתיים וכלכליים, כמו שיעור האבטלה או דו"חות של המוסד לביטוח לאומי ובהם שיעור האוכלוסייה הנתונה בעוני לפי הגדרות המוסד. מדי תקופה נקבעים דפוסים חדשים לקידום היישובים הנתונים במצוקה. בחלק מן המקרים מועלות תכניות לקידום החינוך או השירותים החברתיים, או פרוגרמות לקידום הבינוי למגורים או הפיתוח הכלכלי, שנועד למשיכת עסקים או להבטיח תעסוקה בדרכים שונות. בשנים האחרונות עורכת הממשלה טיפול נקודתי במספר רשויות מקומיות לקידום כולל של היישוב תוך מתן תשובה לכל ישוב לפי תנאיו. כן הוקמו מנגנונים מיוחדים לקידום הנגב והגליל. מצב היישובים מתועד במחקרים רבים העוסקים בכלכלת ישראל או בנושאים חברתיים והוא עלה גם במספר מחקרים הנוגעים ליישובים מסוימים.²

המחקר המגוון בנושאים הללו הצביע בבירור על ממדים שונים של התפתחות היישובים והרשויות המקומיות לצד הצורך בשינוי המדיניות. למצב זה סיבות מגוונות ובמרכזן המיקום הגיאוגרפי, הנגישות התחברתית, חוסר ההיצע של כוח אדם מיומן והיעדר אזורי תעסוקה מפותחים. החוקרים עוסקים, בדרך-כלל, בקבוצות של יישובים או מעלים נושא מסוים לבחינה השוואתית בין היישובים. מסתבר כי קיימים הבדלים בהתפתחות היישובים וישנם גורמים שונים לכך, אולם נושא זה אינו זוכה לתשומת לב מספקת של הגורמים האחראים על הפיתוח. באורח בולט לא ניתנה תשומת הלב הראויה להשפעת המנהיגות המקומית להבאת היישוב למסלול הצלחה במקום דריכה במקום. בבסיס העבודה שנעשתה הוצגה השאלה של הקידום החברתי-כלכלי של היישובים מזווית שונה: האם ניתן לזהות נסיבות המאפשרות להנהיגה המקומית, או לרשות המקומית לערוך שינוי יסודי באורח מכוון ולהגיע לתוצאות. העבודה מפנה את הזרקור למקומות שהצליחו, שהוכיחו ש"אפשר גם אחרת". אנו מצביעים על מספר יישובים בהם התחולל שינוי משמעותי ושיטתי, שהיה מכוון להעלות את הרמה החברתית-כלכלית של התושבים ואת הדימוי של היישוב.

² סקירה רחבה יותר בעניין זה ראה בעבודה המלאה. נזכיר כמה מקורות עיקריים: אפרת, 1976; 1987; ליפשיץ, 1990; ברלר, 1970; דהן, 2000.

חמשת היישובים שנבחרו: אור עקיבא, יקנעם עילית, ירוחם, מעלות-תרשיחא וקלנסווה, נמצאים בפריפריה של המרחב הגיאוגרפי או החברתי של המדינה. ההנהגה המקומית שלהם פעלה בשיטתיות לקידום ולהוצאתם מהדימוי הנמוך. המציאות החברתית בתחומן של הרשויות המקומיות הללו השתנתה, הדימוי הציבורי השתנה גם הוא, רמת הפיתוח הפיזי עלתה וכך רמת התעסוקה והשירותים הציבוריים. היישובים הפכו אטרקטיביים יותר, התפתחות חלק מהם היתה שזורה בקליטת עלייה בהיקף משמעותי באוכלוסיית היישוב בנוסף לגידול הטבעי. נבחרו יישובים "פריפריאליים" מתוך הגישה ש"אין רבותא" בקידום יישובים במטרופולין של תל-אביב או בערים הגובלות בחיפה, לפי שהערים הגדולות מקנות יתרונות של תעסוקה, השכלה, חינוך ותרבות ושירותים חברתיים ברמה גבוהה. היישובים הם "פריפריאליים" לפחות באחד משני המובנים: גיאוגרפי וחברתי - הם ממוקמים באזורים מרוחקים ממרכז המדינה או נחשבו יישובי פיתוח או מצוקה³.

השוואת הנתונים שהצטברו וההתרשמויות שנאספו במהלך עבודת המחקר אינה מצביעה על מכנה משותף לרשויות המקומיות שנסקרו מבחינת הנסיבות שאפשרו את השינוי. לכל רשות מקומית מאפיינים משלה, היישובים מפוזרים מן הצפון לדרום המדינה, אוכלוסיית היישובים מגוונת ואיננו יכולים להצביע על קבוצה ייחודית בתוכה. להכללה זו יש יוצא מן הכלל והוא כי שינוי אפשרי כאשר נמצאת הנהגה, בדרך-כלל ראש הרשות המקומית, אשר מצא את הדרך לנקוט במסכת של החלטות ופעולות שהביאו לדרך חדשה. מציאות זו אינה ניתנת לתכנון אולם לימוד דפוסי הפעילות עשוי לכוון מנהיגים נוספים למצוא דרך חדשה ליישובים אחרים.

ההנהגה המקומית של היישובים שנבחרו **חוללה את השינוי** כאשר נוצרו תנאים ארגוניים, פוליטיים, חברתיים וכלכליים מתאימים. ההנהגה נטלה לידיה את ההזדמנות **והובילה לשינוי**. בעבודה שלפנינו הדגש מושם לפיכך על המנהיגות המקומית כגורם אשר בכוחו להביא לשינויים יסודיים בתהליכים ארוכי-טווח ועקביים. אין ספק, כמובן,

³ קטגוריה זו כוללת רשויות מקומיות אשר הוקמו כערי-עולים והמשיכו להיות מסווגות בקטגוריה זו שנים אחדות. ערים אלה לא עלו בסולם הרמה החברתית-כלכלית, השירותים בהן נותרו לקויים, אי-יציבות בהנהגה וחוסר אטרקטיביות לציבור נותרו בין המאפיינים שלהן גם לאחר שינוי הסיווג. בנוסף ניתן היה לכלול בקבוצה זו רבות מן הרשויות המקומיות במגזר הערבי.

שתנאים מקומיים מסייעים בידי ישובים מסוימים יותר. לכן נמצאת, למשל, ירוחם, במצב נחות מעט לעומת יקנעם עילית, אור עקיבא ואפילו לעומת מעלות-תרשיחא, בהיותה מרוחקת ממרכזי התעשייה, המסחר והמימון של המדינה. גם אם בידה להציע תנאים דומים או משופרים יקשה עליה לשכנע את היוזמים לפעול ביישוב.

חמש הרשויות המקומיות שנבחרו מנהלות את ענייניהן ביציבות פוליטית ומינהלית, הניהול הכספי זהיר ובולט קידום השירותים והפיתוח הפיזי, במיוחד בתחום החינוך וקידום הדיור והתעסוקה. נבחרו ישובים שהיו "מפורסמים" בנחשלותם ובאי-היציבות הפוליטית, הפיננסית והמנהלית. ההיערכות והפעולות שנקטו ראשי היישובים הללו, במיוחד בעשור האחרון, ולעתים אף לפני-כן, ניכרת לעין אך לא תמיד ידועה לציבור. להלן כרטיס ביקור קצר מאד של היישובים (לפי סדר א"ב):

אור עקיבא – שוכנת בסמיכות לעיר חדרה במרכז הארץ, כשכל תחומה בין כביש 2 (כביש החוף) לכביש 4 (הכביש הישן), המחברים את תל-אביב וחיפה. אור עקיבא נמצאת מול אתרי קיסריה, היא הוקמה על שטח פתוח כ"מעברת קיסרי" בשנת 1951, קיבלה מעמד של מועצה מקומית ב-1953 ושל עירייה ב-2001. שטח המועצה כ-3,000 דונם.

יקנעם עילית – ראשיתה במעברה בתחומי המושבה יקנעם אשר במערב עמק יזרעאל. המושבה כבר היתה מועצה מקומית. ב-1951 הוחל בהקמת יקנעם עילית על הגבעות בכניסה לואדי מילק וב-1965 הופרדה יקנעם עילית והיתה למועצה מקומית עצמאית. שטחה כ-7,111 דונם.

ירוחם – ישוב במזרח הנגב מדרום-מזרח לבאר-שבע בסמוך לדימונה. נוסדה ב-1951 כמעברת תל-ירוחם. הוכרה ב-1954 כוועד מקומי במועצה אזורית רמת נגב והפכה למועצה מקומית ב-1959. שטח השיפוט שלה 36.4 אלפי דונם.

מעלות-תרשיחא – היישוב מעלות נוסד כיישוב עירוני נפרד בשנת 1957 על בסיס התחלת התיישבות עולים בבתים נטושים בתרשיחא ונוספים במעברת מעונה. בשנה זו היתה לוועד מקומי במועצה אזורית מעלה הגליל (היום: מעלה יוסף). ב-1962 הוקמה המועצה המקומית מעלות-תרשיחא תוך כדי איחוד מעלות עם הכפר הוותיק הסמוך. שטח השיפוט הכולל 6,770 דונם.

קלנסווה – עיירה הקיימת 300 שנה על בסיס כפר קדום מאוד. שוכנת במרכז השרון. ב-1955 הוקמה בה מועצה מקומית ששטחה 8,389 דונם.

2. סקירת הממדים העיקריים של השינוי

א. הגידול הדמוגרפי וההתרחבות העירונית

בכל השנים חל גידול במספר התושבים בכל חמשת היישובים חוץ מאשר בירוחם בשנת 2000. בולטות במיוחד אור עקיבא, יקנעם עילית ומעלות-תרשיחא, שצמחו לקראת אמצע העשור. ישובים אלו קלטו עולים במספר כה גדול אשר שינה באורח מהותי את המבנה הדמוגרפי שלהם ותרם לעליית הרמה החברתית-כלכלית. מבנה הגילים ביישובים אלה שונה באופן ניכר מהמוצע הארצי: שיעור גילאי הילדים והנוער וכן הקשישים נמוך מהממוצע הארצי, כלומר יחס-התלות נמוך מהממוצע הארצי על כן שכבת גילאי 20-64, פוטנציאל כוח העבודה ביישוב, היא הדומיננטית. התופעה מוסברת בחלקה על-ידי הרכב הגיל של העולים, שהמשפחות שלהם נוטות להיות קטנות ובהן מספר קטן של ילדים, אך גם מצמצום גודל המשפחה בקרב התושבים הוותיקים. ההרכב הדמוגרפי מסייע להקטנת הנטל על הרשות המקומית: שיעורם של התושבים הנזקקים לשירותים לעומת המשתתפים בכוח העבודה, משלמי המסים ודמי השירותים ברמה העירונית קטן באופן יחסי.

ירוחם וקלנסווה שונות בעניין זה, בשתיהן ההגירה נמוכה באופן יחסי: באורח טבעי קלנסווה איננה קולטת עולים, וירוחם לא נהנתה יתר על המידה מנהירת העולים אליה בשל ריחוקה ממרכז הארץ והיעדר היצע גדול של דירות ותעסוקה. עם זאת 2,000 העולים שנקלטו בירוחם בשנות התשעים מהווים כחמישית מן התושבים. בכל אופן, בשני היישובים הללו מספר הילדים ובני הנוער גבוה יחסית ומשקל הזקנים נמוך. הדבר בולט במיוחד בקלנסווה.

קלנסווה מהווה דוגמא מעניינת בשל התהליך החברתי הממושך שהתרחש בה. ביישובים ערביים רבים יש משמעות למבנה החמולות, המשפיע על פריסת המגורים, על הפעילות החברתית ואף על הקשרים האישיים לרבות דפוסי הנישואין. לדעת ראשי קלנסווה נחלש המבנה החמולתי וכמעט אינו משפיע בעיר. אין חמולה בולטת בעלת משקל גדול והקשרים החברתיים קשורים מעט מאוד למבנה החמולתי. כך העיר מתפקדת כקהילה עירונית רגילה.

לוח 1. התפתחות האוכלוסייה בחמשת היישובים, 1972-2001 (אלפים)

קלנסווה	מעלות- תרשיחא*	ירוחם	יקנעם עילית	אור עקיבא		
5.0	(3.2)	5.0	5.8	3.8	6.4	1972
7.8	(4.9)	7.5	6.2	5.0	7.7	1983
9.8	(5.7)	8.8	5.9	5.7	7.8	1989
11.9	(12.2)	16.3	7.7	9.7	13.9	1995
14.5	(15.8)	19.6	8.9	15.7	15.3	2000
15.0	(16.1)	20.2	8.7	16.3	15.3	2001

מקור: שנתונים סטטיסטיים, שנים שונות. הנתונים ל-1972 ול-1983 הם נתוני מיפקדים שנערכו במהלך אותן שנים. ביתר השנים הנתונים פורסמו בסוף השנה.

* מספר היהודים מסך-כל האוכלוסייה מופיע בסוגריים.

ראוי להרחיב מעט את היריעה לגבי הגידול הדמוגרפי וההתפתחות העירונית של היישובים. בשנות התשעים עלו לישראל כמיליון עולים, רובם מארצות חבר העמים (בריה"מ לשעבר). עלייה זו יצרה צורך בבנייה רבה וזימנה לרשויות מקומיות שנערכו לכך הזדמנות לבנות שכונות חדשות ולהגדיל בהיקף ניכר את אוכלוסייתן. בקליטת העולים ביישוב היה טמון פוטנציאל להעלות את רמת האוכלוסייה על-ידי תוספת בעלי השכלה גבוהה ובעלי מקצועות מבוקשים לתעשייה המקומית. ליישובים נוספו צרכנים ויצרנים של חינוך ותרבות ברמה גבוהה. שנים אלו התאפיינו בצמיחה כלכלית שיצרה הזדמנות לפתח אזורי תעסוקה באותם היישובים שהשכילו להתארגן לאתגר זה.

לאור עקיבא, לדוגמא, ניתנה תנופה מכרעת עם הגעת העלייה. העולים הגיעו ליישוב בשל יחידות דיור ריקות שהיו בו ושנמסרו בשכירות זולה: החל ב-1994 גבר זרם העלייה ליישוב וגל זה הביא בעקבותיו למשיכת עולים נוספים. ליישוב הגיעו כ-7,700 עולים בין 1989 ל-2001, רובם מחבר העמים. עולי שנות התשעים מהווים 43 אחוז באוכלוסיית היישוב בסוף 2001. אין ספק, קליטת העולים ביישוב לא היתה אפשרית ללא בנייה מסיבית. אמנם היו דירות ריקות וכן הוצבו קרוונים, אולם פעילות מהירה של המועצה הביאה לסיום התכנון של שכונות חדשות מדרום ליישוב הקיים ומעט גם בצפון. המועצה השכילה לנצל את נכונות משרד הבינוי והשיכון לאפשר אישור מהיר של תכניות וכן השתמשה בסיוע שניתן להתקנת תשתיות שיתאימו להקמת מאות רבות של יחידות דיור תוך מספר קטן של שנים. המועצה המקומית

קידמה את העמדת הקרקעות, את התכנון והאישור של התכניות וכן את ביצוע התשתיות אם על-ידי החברות המשכנות בתחומי השכונות ואם בעצמה לגבי המתקנים העירוניים הנחוצים. הבנייה החדשה נעשתה תוך הקפדה על איכות: צפיפות מתונה, עירוב בנייה רוויה ובלתי-רוויה, דרכים רחבות, מתקני דרך ונטיעות, גנים ציבוריים ואמצעי רווחה נחוצים. המועצה המקומית העלתה את רמת החזות החיצונית של היישוב ורמת התחזוקה והשירותים. במקביל לכך נערכו פעולות שיקום נרחבות בשכונות הוותיקות כדי למנוע פער צורם בין חלקי היישוב. גם ביקנעם עילית העלייה הגדולה של שנות התשעים יצרה הזדמנויות לבניית שכונות חדשות בתנאים משופרים. ליישוב זה הגיעו למעלה מ-4,500 עולים בשנים הללו - כרבע מאוכלוסיית היישוב היום (2001). הם השתלבו היטב במגמה בה החל ראש המועצה עוד קודם לבואם, לשפר את רמת הדיור ביישוב על מנת למשוך אוכלוסייה מבוססת יותר. השאיפה היתה לפעול בכוחות המועצה המקומית ולהימנע מקבלת תמיכות תקציביות העשויות לגרור רמת דיור נמוכה יותר. מאחר שהיו למועצה תכניות לשטחים, ובהסכמת מנהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון, פנה ראש המועצה ליזמים וקבלנים כדי שיציעו בניית יחידות דיור ברמה נאותה. ההצלחה בשטח של החברה הראשונה משכה חברות נוספות, כך שהמשך הבנייה מילא את שטח השיפוט והיה אף צורך בשטח נוסף. במשך כל התקופה לא זנחו צורכי היישוב והמועצה אף החלה לפתח בתחומה בכוחות עצמה על-ידי גביית מלוא אגרות הפיתוח וביצעה את התשתיות הנחוצות. אופן הפעולה הותיר לרשות המקומית משאבים לשיקום השכונות הוותיקות.

לוח 2. העולים ביישובים היהודיים במחקר ושיעורם באוכלוסייה, 2001

אחוז העולים באוכלוסייה (%)	סך-כל העולים 1989-2001	
43	7,732	אור עקיבא
26	4,584	יקנעם עילית
22	2,064	ירוחם
38	8,170	מעלות-תרשיחא

מקור: נתוני המשרד לקליטת עלייה – 2002.

במעלות-תרשיחא "העבודה" על שיפור הדימוי החלה קודם להגעתה של העלייה הגדולה של שנות ה-90, כאשר כבר בשנות ה-70 נעשתה פעולה לקליטת עובדי רפא"ל, שבתהליך ארוך הצטרפו ליישוב. ביישוב נקלטה גם עלייה של הגל הקודם. עם זאת ניתנה תנופה אדירה לכלל המאמצים הקודמים למשוך אוכלוסייה, כולל כניסה של ישראלים ותיקים, כאשר בשנות התשעים קלט היישוב מעל 8,000 עולים, שהם כ-40 אחוז מתושבי המקום היום.

ב. קידום התעסוקה

כל הרשויות המקומיות שנבחרו נערכו לקידום התעסוקה ביישובים ובסביבתם, במיוחד באלה שקלטו עלייה בהיקף גדול. אחד הגורמים למפנה שחל באור עקיבא, לדוגמא, היה טמון בצורך הדחוף להמרת מקורות התעסוקה של היישוב. עיסוק זה התחייב כתוצאה מהידרדרות הפעילות במפעל שטיחי כרמל באותן שנים. במצב דומה נמצאה גם יקנעם עילית כאשר בתחומה חלה הידרדרות במצבו הכלכלי של מפעל סולתם.

המועצה באור עקיבא נערכה לקידום הבסיס הכלכלי של היישוב מחדש. היא פעלה לכך בכמה דרכים, כמו הקמת מרכז מסחרי וקניון "אורות" בכניסה ליישוב ובדרך לשכונת אורות החדשה בדרום היישוב, ופיתוח אזור תעשייה מודרני ומרווח מצפון ליישוב. קידום אזורי התעסוקה נעשה במידה רבה ביוזמות יחידה כלכלית של המועצה עם הסוכנות היהודית או ביוזמות אחרות של העירייה.

אין ספק שהקליטה המוצלחת של העלייה הביאה גם לשינוי בדפוסי התעסוקה ביישובים הללו: אור עקיבא, לדוגמא קלטה עולים בעלי השכלה ומקצועות שלא היו בה בעבר כמו רופאים, מהנדסים, עורכי-דין, וכן מורים ואמנים, שתרמו במהירות להעלאת רמת החינוך והתרבות, לא רק בשל הביקוש שלהם אלא גם על-ידי היצע נותני השירותים ברמה גבוהה ביישוב עצמו. כך גם ביקנעם עילית, במעלות-תרשיחא ואף בירוחם.

במעלות-תרשיחא היו כבר בשנת 1977 מספר מפעלים שבחרו ליהנות מן התועלת בהטבות הניתנות ביישוב כעיר פיתוח, לרבות שכר דירה נמוך וחיסכון בהוצאות בנייה ופיתוח. נעשה מאמץ לכלול בתוכם מפעלי היי-טק וכך הגיעו לאזור מפעלים של אלסינט, טלרד ותרמופיל, מפעלים המייצרים חלקים לציוד מתוחכם אף כי אינם מוקדי פיתוח בעצמם. מפעלים אלו ואחרים תרמו לשיפור התעסוקה במעלות ובתרשיחא

ולהעלאת רמת ההכנסה ואף למשיכת עובדים כתושבים ליישוב. היישוב הגיע להישגים רבים בתעסוקה בקרב היהודים והערבים גם יחד. כ-2,000 מהתושבים מועסקים היום בתעשייה בשני אזורי התעסוקה אשר ביישוב ובהם כ-40 מפעלים ועוד בתי-מלאכה וחנויות. זאת מחוץ לעובדי מלאכה ומסחר בתרשיחא. כ-1,200 עובדים נוספים מצאו תעסוקה בתפן. יש לציין כי במעלות עוד לא הוקמו מפעלי-ידע אולם המפעלים הם בתעשייה מסורתית מתקדמת. לעיר יש כיום היצע של הון אנושי מתקדם במקצועות רבים והדבר מושך מפעלים לצד היתרונות של אזור עדיפות לאומית וקרקע ומבנים בשכירות נמוכה.

ג. קידום החינוך

מרבית המועמדים לתפקיד ראש רשות מקומית מעמידים את קידום החינוך בראש הנושאים לטיפול בתעמולת הבחירות. המשותף לרשויות המקומיות במחקר זה הוא כי ראשיהם עשו כל מאמץ לממש את הבטחותיהם לקידום החינוך ביישובים מתוך "אני מאמין" כפול: ראשית, שאכן החינוך הוא הצורך המרכזי לקידום היישוב ושנית, שאכן בידיהם להשפיע על המערכת ולקדם אותה באורח משמעותי! ראוי להדגיש כי תפקידיה וסמכותה של הרשות בתחום החינוך רחבים ביותר⁴. צירוף תפקידיה יוצר השפעה רבה על עיצוב מערכת החינוך: היא קובעת את גבולות אזורי רישום של התלמידים ואת פריסת מוסדות החינוך, וכן את הרכב המוסדות מבחינת הזרמים ומבחינת מגוון המגמות והמוסדות הייחודיים אשר מבקשים לפעול. במסגרת זו בידיה לפעול ליתר שוויון ואינטגרציה ביישוב על-ידי תמהיל נכון של תלמידי המרכז והפריפריה החברתית של היישוב. ניתן בידיה להקצות משאבים במבנים מורחבים וציוד משופר לאוכלוסיות הנזקקות לכך. בירוחם, לדוגמא,

⁴ הרשות המקומיות אחראיות להקמה והפעלה של מערכת חינוך שתבטיח מוסדות מתאימים לכל התלמידים תושבי היישוב שהיא מנהלת. עליה לוודא שכל ילד בגיל חינוך חובה לומד במוסד חינוך רשמי או מוכר, עליה לקיים לשם כך רישום תלמידים לגן חובה ולבית-הספר היסודי ולהקפיד על ביקור סדיר של כל החייבים בחינוך חובה. יחד עם זה מחייב אותה החוק להבטיח לתלמידים מוסדות חינוך אשר יעניקו להם את החינוך בזרם שבו בחרו. עליה להקים את המוסדות ולהפעיל אותם. בידיה להכיר (עם משרד החינוך) במוסדות החינוך המוכר או ב"מוסדות-פטור" (כאלו שמי שלומד בהם לא יחשב כמפרי את חוק חינוך חובה). הקמת המוסדות כרוכה בבניית מבנים או שכירתם, רכישת ציוד והחזקת המבנים והציוד והכל לפי מספר הכיתות הנחוץ בפיזור הנחוץ ברחבי היישוב.

הוקדשה תשומת לב מיוחדת להשוות את התנאים של החינוך החרדי: למרות שלא היתה התערבות בצד הפדגוגי, נעשה מאמץ לשפר את המבנים והריהוט עבור כל המוסדות החרדיים שעמדו בקריטריונים.

הרשויות המקומיות הן המפעילות של החינוך העל-יסודי ברמת החטיבה העליונה, החינוך המשלים, תכניות הרווחה החינוכית, השירות הפסיכולוגי ותכניות העשרה אחרות. לכל הפעילויות האלה, פרט לחינוך העל-יסודי, אין תקנים מחייבים ואין מלוות בתקציב מלא ומחייב. אכן משרד החינוך מעודד ומממן את פעולות הרווחה החינוכית אולם על הרשויות להוסיף משאבים אם ברצונן להשפיע באופן משמעותי על רמת החינוך וההשכלה של תלמידי היישוב ומשפחותיהם.

הרשות המקומית אינה רק הבעלות על מוסדות החינוך אלא גם שותפה בכירה בדרכים רבות לעיצוב המערכת בתחומה. בידי הנהגת היישוב, לבד מהתפקידים שתוארו לעיל, לעקוב אחר תפקוד המנהלים והמורים, לקדם תכניות אשר מציע המשרד, להיענות לפעולות שמציעות הקרנות הלאומיות (הסוכנות, הג'וינט ונוספות), ואף ליזום גיוס משאבים מקרנות ציבוריות ופרטיות לקידום נושאים שונים. הרשות המקומית יכולה גם להפעיל את ההורים ועמותות מקומיות לאומיות-בינלאומיות שעשויות לפתח שירותים.

הרשויות המקומיות היהודיות שנבחרו נכללות ב"תכניות רחבות היקף" המוצעות לרשויות מקומיות. ארבעת היישובים נכללים במסגרות של "רווחה חינוכית" ו"שיקום שכונות". ירוחם נכללת גם בתכניות ה"טיפול הנקודתי" ו"תכנית קרן קרב" ומדורגת א' באזורי עדיפות לאומית. מעלות שייכת ליישובי קו העימות, מדורגת א' בעדיפות לאומית ונהנית מקרן קרב. לעומת ישובים אלו קלנסווה אינה נהנית מתכניות דומות, מכיוון שהיא מדורגת בציון גבוה יחסית במדד הטיפול של משרד החינוך ליישובים של המגזר הערבי. היא שוכנת במרכז הארץ ואינה יכולה ליהנות מהטבות לפריפריה לפי הגדרות אלה.

ראש המועצה שנבחר באור עקיבא ב-1989 נרתם למשימה של קידום החינוך מיד לאחר היבחרו. למרבה המזל הוחל בתקופה זו בפרויקט "30 היישובים", שנבחרו לקידום מיוחד על בסיס מצב גרוע במיוחד של מערכת החינוך. אחד המסלולים הראשונים שננקטו ביישוב זה היה השיפור של התשתית הפיזית וכל מוסדות החינוך שופצו במסגרת זו. באורח מקביל החל טיפול במערך הפדגוגי ובתכני הלימוד והחינוך, כאשר לצורך זה נעזרה המועצה במומחית מאוניברסיטת בר-אילן אשר ליוותה

והנחתה את הפעולה לקידום החינוך. היתה לכך תרומה משמעותית למהפכה החינוכית ביישוב, כאשר במסגרת התהליך היו קשיים בהחלפת חלק ניכר מן הסגל החינוכי, אך הדבר נערך בצעדים זהירים ובתמיכה של משרד החינוך. כמו כן היה צורך לזכות באמון ההורים. הפעולה באור עקיבא התבצעה תחת ההנהגה צמודה של ראש העירייה ושל מנהל אגף החינוך, שקיבלו תמיכה בלתי מסויגת ממשרד החינוך ומקרנות ומוסדות המקדמים את נושאי החינוך. השינוי הקיף את כל מוסדות החינוך במאמץ לכלול את כל התלמידים ולהעניק לכל אחד את הכלים הנחוצים לו לפי כישוריו ושאיפותיו.

ביקנעם עילית נקבע עיקרון מנחה לפיו החינוך מתחיל בגיל הרך ועל כן הוא הועמד בעדיפות עליונה בפעילות החינוכית. היישוב שאף למודל ייחודי ועל כן נקבע כי כבר בגיל הרך תהיה הכשרה למושגי המדעים ושיפור המיומנויות של הילדים. בצוות שכלל מדענים ופרופסורים ובשיתוף עם "טכנומדע" בחיפה גובשה תכנית חינוכית. לצורך העניין הוקם "גן מדעים מרכזי" בו מבקרים באופן קבוע ילדי כל הגנים בכל שנותיהם ונהנים מחוויה לימודית, הנשענת על התכנית החינוכית אשר גובשה. לצורך מיצוי הגן המדעי עברו הגננות השתלמויות אשר מאפשרות להן להכין את הילדים לפני כל ביקור בגן המדעים המרכזי. משרד החינוך משתתף בהכשרת הגננות ובהשתלמותן מזמן לזמן.

בירוחם ממוקד סיפור ההצלחה של ההנהגה החדשה בתחום החינוך בתשומת הלב הרבה שניתנה לשיקום האמון של התושבים. נעשה מאמץ מיוחד עם ההורים, כאשר ראש המועצה ומנהל אגף החינוך נפגשו לשיחות ארוכות עם ועדי ההורים וכן באורח אישי עם הורים שהראו עניין. המטרה היתה, בראש ובראשונה, להראות כי יש למועצה תכניות וכי בכוונתה לבצע אותן. בשיחות האישיות נעשה מאמץ לפתור בעיות אישיות שהעלו הורים אפילו היה הדבר כרוך במציאת פתרונות מחוץ ליישוב. קבלת שיתוף הפעולה של ההורים, שהושגה במאמץ רב, היוותה בסיס לפעילות כזו גם לאחר מכן באורח קבוע.

ההחלטה של ההנהגה בירוחם בתחום החינוך היתה לתת עדיפות לקידום התלמידים בשלב החינוך העל-יסודי. היישוב היה זכאי לתגבור במסגרת "30 היישובים" וננקטה גישה שאין מיון תלמידים והכל "רצים למטרה". בכל מקרה הוחל עיקרון של "כיתות קטנות", שאינן עולות על 20 תלמידים על כל המערכת בירוחם מגני-הילדים ומעלה. הדבר חייב את

המועצה אמנם משאבים רבים אולם נתפס כעיקרון חינוכי המתאים לקידום התלמידים.

ייחודה של מעלות-תרשיחא היה בתכנית שהפעילה לפני כעשר שנים להשבחת כוח ההוראה בסיוע מומחה מאוניברסיטת תל-אביב. התכנית נערכה במימון העירייה ובמסגרתה הומצו המורים להשלים השכלה אקדמית, הם עברו השתלמויות בית-ספריות לאוריינות, מתמטיקה ומיומנויות כלליות נוספות. התכנית בוצעה במשך חמש שנים בסיוע מנחים רבים וצוותי הערכה ומדידה כך שהמערכת כולה זכתה לחיזוק. בסיום נקבע בכל בית-ספר צוות מוביל אשר המשיך בפעילות תומכת לשיפור המיומנויות הנחוצות לצוותי ההוראה.

מערכת החינוך במעלות יכולה להצביע על הישגים. כמעט כל בני העיר לומדים ביישוב והורים אינם מחפשים עוד מוסדות ביישובים אחרים, בנוסף אף לומדים ביישוב תלמידים מיישובים אחרים. אחוז הניגשים והזכאים לתעודת בגרות עלה באופן מרשים. מעלות-תרשיחא הפכה לעיר שעונה על ציפיות התושבים ומתברכת במערכת חינוך ראויה לשמה. התחושה היא שהעיר מבטיחה את עתיד ילדיה וגם מציעה לשירותים הציבוריים ולעסקים בתחומה פוטנציאל של כוח אדם מוכן למשימות הנדרשות. ראוי להדגיש כי השיפורים חלים גם על המוסדות בתרשיחא.

הנגישות לתכניות השונות אותה ניצלו ראשי היישובים וראשי מחלקות החינוך מסבירה חלק מהאפשרות להוסיף שעות לתלמידים ובמיוחד לאוכלוסיות ספציפיות כמו עולים, ילדים בסיכון ולקויי למידה ואף למצטיינים. אולם גם מאמץ של ראשי הרשויות לגייס משאבים ותכניות מקרנות בארץ ובחו"ל ואף מן ההורים תרם להגדלת אפשרויות החינוך ביישוביהם וכן הקדשת משאבים כלליים (ארנונה ומענק) לנושא זה. כך מגיע ממוצע השעות באור עקיבא לרמה גבוהה אף כי אינה נהנית מחלק מהתכניות הלאומיות.

להערכת ההצלחה החינוכית ישנם מודדים מקובלים המציגים את ההישגים: במהלך החטיבה העליונה המודדים מצביעים על שיעורי ההשתתפות בלימודים של בני הנוער ביישובים ובהשלמה להם נחשפים שיעורי הנשירה. לקראת תום שנות החטיבה העליונה, מקובל להציג את ההישגים בבחינות הבגרות.

לגבי נשירת התלמידים ממוסדות החינוך העל-יסודי: בכל יישובי המדגם, פרט ליקנעם עילית, הנשירה עדיין גבוהה מהממוצע הארצי למרות המאמצים הרבים הננקטים על-ידי הרשויות המקומיות. עם זאת

יש לציין כי בכל היישובים שהשתתפו חל שיפור בתחום זה בהשוואה בין אמצע וסוף שנות התשעים:

לוח 3. נשירת תלמידים ממערכת החינוך*, 1995, 2000 (אחוזים)

2000	1995	
7.2	12.1	אור עקיבא
2.7	5.3	יקנעם עילית
6.9	6.3	ירוחם
5.8	9.0	מעלות-תרשיחא
5.4	12.4	קלנסווה

* יש לציין כי השיעורים משקפים את הנשירה ממערכת החינוך, אך אינם משקפים את כלל הנשירה מלמדה ביישוב. אם, למשל, תלמידים שייכם למסגרות דתיות אחרות או משתתפים במסגרות של משרד העבודה הם נחשבים כאן כנושרים.

מקור: משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, מערכת החינוך בראי היישובים, 1997 ו-2002.

לגבי שיעורי הזכאים לתעודות בגרות מקרב תלמידי היישובים: בכל היישובים ניכר המאמץ שנעשה להעלות את אחוזי ההצלחה בבחינות הבגרות. הדבר נעשה הן לגבי תלמידי היישוב שלמדו מחוץ ליישוב והן לגבי תלמידי המוסדות החינוכיים ביישוב. ברוב השנים היו ההישגים נמוכים אמנם מההישגים הכלל-ארציים, אולם בכל היישובים ניכרת הצלחה מסוימת: ברוב השנים עלה מספר התלמידים הזכאים לתעודות בגרות אף אם לא באופן רציף ויציב.

לוח 4. שיעורי זכאות לבגרות מקרב כלל תלמידי י"ב הגרים ביישוב

אור עקיבא	יקנעם עילית	ירוחם	מעלות-תרשיחא	קלנסווה	
17	20	18	25	..	1989
34	43	44	31	21	1995
51	53	54	53	39	2001

מקור: 1989- משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים (1992), מערכת החינוך בראי המספרים התשנ"ג-1993
 1995- משרד החינוך, מינהל לכלכלה ותקציבים, (1997) מערכת החינוך בראי היישובים התשנ"ז-1997
 2001 - משרד החינוך, מינהל תיקשוב ומערכות מידע, (2002) נתוני בחינות הבגרות תשס"א 2001.

3. תקציבי הרשויות המקומיות – הגדלת ההכנסות העצמיות ואיזון התקציב

המשאבים העומדים לרשותה של רשות מקומית לביצוע תפקידיה משתקפים בעיקר בתקציבה. סך-כל המשאבים של רשות מקומית מורכב מן המשאבים שעליה לגבות בעצמה מהתושבים ומבעלי העסקים בתחומה, היינו ההכנסות העצמיות, ומאלה המועברים לה על-ידי ממשרדי הממשלה⁵. בכל מקרה עומדים לרשותה משאבים אשר חוקי המדינה קובעים ומאשרים את אופן השגתם וגבייתם. אמנם הרשות רשאית לקבל תרומות אולם לא ניתן לנהל עירייה בדרך זו. לפיכך השלטון המקומי תלוי במידה רבה בשלטון המרכזי בבסיס המשאבים העומד לרשותו.

המאמצים הפיננסיים של רשות המקומית לשיפור מצבה מתבטאים בהרכב המשאבים, המשקף את פעולתה להעלות את משקלן של ההכנסות העצמיות בתקציב. עליית משקלן של ההכנסות העצמיות איננה מקטינה את ההשתתפות הממשלתית, המעוגנת בחקיקה, ולכן לא קיים כל תמריץ שלילי למאמץ הגבייה. לעומת זאת גובה ההכנסות מגדיל את הגמישות של ראש הרשות בהקצאת המשאבים. ההכנסות העצמיות בכל יישובי המחקר נמוכות במשקלן בתקציב מן הממוצע הכלל-ארצי. ההבדל בולט אף יותר בנתונים של ההכנסות לנפש. בשנים הנסקרות נעשה בכל היישובים במדינה מאמץ ניכר להעלות את משקל ההכנסות העצמיות. גם ביישובים שנבחרו ניכרת מגמה להעלות את משקל ההכנסות העצמיות אף כי ההצלחה אינה שווה ואינה מתמדת בכל השנים.

אור עקיבא ויקנעם הצליחו להעלות את משקל ההכנסות העצמיות באופן ניכר. ירוחם, מעלות-תרשיחא וקלנסווה הצליחו בכך מעט פחות. בירוחם, למשל, ראש המועצה הנבחר ב-1992, הציב לעצמו את הייצוב הכספי של הרשות לאחת המטרות הראשונות שעליו להתמודד עמן - המצב הכספי אכן התייצב תוך שנה, לאחר שנקבע כי המועצה תפעל במסגרת משאביה בלבד ובאורח כלכלי, כלומר, כל הוצאה תיבדק גם לפי יעילותה, ולא רק על פי הצורך בשירות. קלנסווה, בה היתה יציבות יחסית, בולטת כיישוב הנעדר אזור תעסוקה מפותח ועיקר הגבייה מתבצע בה מתושבי היישוב ומעסקים צמודי אוכלוסייה. לעומת זאת,

⁵ ראה גם עבודה קודמת: אוכלוסייה ומשאבים בערים הגדולות, הכט וקונין, 2001.

ביקנעם, באור עקיבא ובמעלות-תרשיחא התפתחו אזורי התעסוקה. ברור שיישוב (ראש היישוב) המבקש להגדיל את התעסוקה המוצעת בו פועל עבור התושבים אך הוא פועל גם לחיזוק הבסיס הכלכלי של העירייה. חלק מראשי הערים בשנות התשעים נכנסו לתפקידם לאחר פעילות מקצועית ועצמאית ולכולם היתה מעורבות בחיים המוניציפליים עוד קודם כניסתם לכהונת ראש המועצה או העירייה. הדבר חיזק את היכרותם עם הבעיות המיוחדות ליישוב, כולל ניהולו הכספי.

הרשויות הנסקרות ערכו מאמצים ניכרים להימנע מגירעונות. ירוחם נמנעה מגירעונות בארבע השנים האחרונות ומעלות-תרשיחא בשלוש השנים האחרונות. עלתה על כולן קלנסווה שסיימה ארבע שנים בעודף ורק אחת בגירעון. אור עקיבא ויקנעם סבלו מגירעונות מסוימים בשנים האחרונות אף כי הם לא היו בולטים במיוחד. כל הרשויות במחקר פרט ליקנעם הצליחו להפחית את משקל הוצאות המימון בתקציביהן. הדבר נובע גם מהמדיניות של צמצום באישור משרדי האוצר והפנים לקבלת הלוואות. בכל מקרה ניכר כי הרשויות עורכות כל מאמץ לשפר את ניהול התקציב הרגיל⁶. אף לא אחת מן הרשויות המקומיות נקלעה בשנים אלה לקשיי מימון, איחור בתשלומי משכורת ואו תשלומים לספקים ולבנקים.

4. יציבות ההנהגה העירונית ודפוסי הניהול

הרשויות שנבחרו במחקר נהנות ממנהיגות יציבה המפעילה עקרונות ייחודיים לניהול ענייני היישוב, מתמידה בקידום הנושאים שנבחרו ומצליחה לגייס גורמים מתאימים במידה התורמת לקידום היישוב. תופעה זו מתמידה לצד קיומה של פעילות ציבורית רבה ביישובים. האינטנסיביות של הפעילות ניכרת, למשל, בהשתתפות הגבוהה שאפיינה את הבחירות המקומיות, שנעה סביב 70 אחוז ברשויות היהודיות ו-90 אחוז בקלנסווה.

⁶ שנות התשעים מאופיינות ביציבות כלכלית, לקראת סוף העשור ירדה האינפלציה לאפס כמעט. על כן לא היה צורך במדיניות מצמצמת ובתכניות כלכליות הכוללות הקטנת תקציבים מהממשלה ("קיצוצים"). במצב זה ניתן להכין תקציבים על סמך מידע מבוסס ולהימנע מהפתעות. בדרך-כלל יש להניח כי קיימת נוקשות בתקציבי הרשויות המקומיות ולא בנקל ניתן להוריד את רמת הפעילות והתקציבים. לכן יכולות הרשויות המקומיות לכלכל את מעשיהן ביתר זהירות לפי תקציבים סבירים. אנו מוצאים לכן, כי בשנת 2000 יותר ממחצית הרשויות המקומיות סיימו את תקציביהן ללא גירעון ורבות נוספות בגירעון נמוך (מבוסס על נתוני משרד הפנים).

ברשויות המקומיות נהוגה, על פי חוק, מאז 1978, שיטת בחירות אשר לפיה נבחר ראש הרשות המקומית בבחירה ישירה על-ידי הציבור. חברי מועצת הרשות המקומית נבחרים במסגרת סיעות, המציגות רשימות מועמדים להיות חברי מועצה, הם נבחרים בשיטה היחסית. ראש הרשות והמועצה מכהנים חמש שנים. באורח רגיל אין המועצה יכולה להדיח את ראש המועצה. אכן, אם אין לו רוב בין חברי המועצה יקשה עליו להעביר החלטות המשקפות את מדיניותו. אולם בדרך-כלל אפילו חברי האופוזיציה ישתפו פעולה בקבלת החלטות המיועדות לתקציבי פיתוח או קידום השירותים, כדי לא להיחשב כפוגעים באינטרסים של היישוב. רק במקרים נדירים פועלת האופוזיציה באורח קיצוני במגמה למנוע את תפקודו של ראש הרשות. לפיכך יכול ראש רשות להניח כי יכהן חמש שנים והמועצה לא תוכל למנוע פעילות חיובית.⁷

מעניין להתייחס, בהקשר זה, להנהלת הרשות המקומית בקלנסווה. כאמור מתנהל היישוב, לדעת ראשי העירייה דהיום, כקהילה עירונית רגילה, כאשר הדגש הוא על כך שמבנה החמולות אינו בולט בפעילות החברתית והציבורית. הקואליציה שנוצרה בתחילת כהונת המועצה הנוכחית יציבה. לצורך קיומה התמנו שלושה סגנים בשכר וסגן נוסף בתואר, מעל למכסה המותרת. כולם בעלי השכלה אקדמית ו"מקצועות-חופשיים". תיאור מפורט זה בא להמחיש את הפעילות האינטנסיבית המתקיימת ביישוב כאשר המאבקים ביישוב הם ענייניים וכן יצירת הקואליציות ויציבותן. ההחלטות בכל הנוגע לפיתוח היישוב ולביסוס השירותים מתקבלות על-ידי הכל ללא התנגדות. מצב זה מתקיים כבר משנת 1986, למרות שהיו חילופים של ראשי היישוב. ביישוב ננקטת כיום גישת ניהול שתכליתה העיקרית שיתוף רבים בהחלטות ובביצוע. הסגנים שותפים בניהול, לכל אחד מהם הואצלו תפקידים וסמכויות וכל סגן מוביל את המערכת בנושאים שהועברו לאחריותו, ללא התערבות ראש העירייה כמעט. הסגנים ממונים כראשי ועדות (חינוך, רווחה, מכרזים), כך שבידם להעביר את ההחלטות ויתר הנושאים מועלים במשותף.

⁷ בעבודה זו לא נבחן ההיבט הפוליטי. לא צוין מאלו מפלגה היה כל ראש רשות ואילו קשרים אישיים ופוליטיים עמדו לרשותו. הדבר מחייב מחקר נוסף. מאחר שבעשור הנוכחי היו חילופי שלטון בישראל ושרים מכל המפלגות יצאו ובאו במשרדים השונים ההנחה היא כי ראש רשות אפקטיבי ימצא את דרכו בכל ממשלה גם אם פה ושם קשרים מסייעים!

נדגיש כי בכל היישובים שנבחרו נוהג ראש הרשות כמנהיג וכמנהל. נושא המנהיגות של ראשי היישובים, הן כלפי פנים, כלפי הציבור וכלפי עובדי הרשות והן כלפי המשרדים הממשלתיים, ה"פוליטיקה" והמינהל, מהווה קו מרכזי בפעולה ובהצלחה. בכל היישובים שנבחרו, לרבות קלנסווה, ננקטו דרכי "מינהל תקין", כלומר בחירת עובדים לפי כישוריהם ולא לפי הקשרים, עריכת מכרזים מסודרים, עמידה בכללי תכנון היישוב (פיזית) ובעקרונות החוק. כך נרכש אמון הציבור מזה ואמון הספקים וכן משרדי הממשלה והקרנות העוסקים עם הרשות המקומית.

שינוי הדימוי הירוד של היישובים דרש מן המנהיגים (ראשי הרשויות) שינוי משמעותי בדפוסי הנהגה והניהול לצד קידום הפיתוח האורבני ושיפור גדול ברמת השירותים הציבוריים. רק פעילות משולבת הביאה לשינוי אשר יכול היה להפוך את היישוב לאטרקטיבי הן לתושבים והן לעסקים ולפרויקטים ציבוריים. נציין כי רשויות מקומות רבות בישראל מנהלות את ענייניהן באופן משביע רצון. בשנת 2000 למעלה ממחצית הרשויות המקומיות סיימו את ביצוע תקציבן ללא גירעונות ורבות אחרות בגירעון נמוך. רשויות מקומיות רבות השכילו לזהות יתרונות המצויים בתחומיהן ולהפעיל מנופי מימון ופרויקטים המוצעים לכל רשות מקומית. ראוי לזכור כי היישובים שנבחרו בעבודה נושאים נטל היסטורי קשה מהתקופה בה היו נתונים בקשיי ניהול וקשיים כספיים ונמנע מהם פיתוח נאות של היישוב.

ראש הרשות באור עקיבא, שנבחר בבחירות בסוף 1989, לדוגמא, ניסח לו את העיקרון הבא: "על הרשות המקומית ליטול את גורלה בידיה ולא להסתמך על השלטון המרכזי. אמנם זה יכול לסייע ולתמוך, להעניק תקציבים ומשאבים אולם הוא אינו המבצע!". על בסיס עיקרון זה הוא הנהיג שיתוף פעולה עם משרד החינוך והתרבות עד לרמת השר והמנכ"ל וכן עם שר הבינוי והשיכון, שהיה מעוניין בתנופת הבנייה וסייע באמצעות משרדו לקדם תכנון וביצוע של בניית שכונות חדשות. רק נכונות המועצה המקומית לקלוט את ההזדמנויות שנקרו בפניה היא שאפשרה את הקידום המשמעותי שחוותה אור עקיבא. ראש המועצה מנהל את ענייני המועצה בדרך ריכוזית, הוא מרכז את מרב הסמכויות בידיו, הוא נעזר בצמרת הניהולית, המזכיר והגזבר, מהנדס המועצה, מנהל אגף החינוך ואחרים. כולם מדווחים לו ופועלים לפי הנחיותיו בכל עניין. בעקרונות דומים נקטו גם ראשי הרשויות האחרים.

5. עליית הרמה החברתית-כלכלית של היישובים

מקובל היום להציג הבדלים ברמת החיים החברתיים והכלכליים של היישובים על-ידי שימוש במדד החברתי-כלכלי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. למרות שקיימות הסתייגויות מן הדרך בה נעשה ניתוח הגורמים, מחקרים רבים ממשיכים להשתמש במדד, היות שהוא מספק מסגרת נוחה ושיטתית, זמינה ועדכנית, בדרך-כלל, לגבי רמתם של היישובים. המדד משקף את הממוצע לאוכלוסיית הרשות המקומית ואינו מבטא את הפיזור בתוכה, הוא חובק בתוכו שקלול של המרכיבים הדמוגרפיים העיקריים, מרכיבים של רמת החיים, מודדים שונים של השכלה וחינוך של האוכלוסייה, ממדים של התעסוקה והאבטלה ביישוב ושל היוזקות לקצבאות, לדוגמא, בקרב האוכלוסייה. בין השנים 1983 ל-1995 חלה עלייה ברמה החברתית-כלכלית של תושבי הרשויות המקומיות היהודיות שנבחרו. הן סווגו לאשכולות גבוהים יותר ודורגו גבוה יותר במדרג היישובים. לקראת 1999 לא ניכר שיפור נוסף ביישובים אור עקיבא וירוחם, ומצבה של יקנעם עילית אף נסוג לאחור וכך גם מצבה של מעלות-תרשיחא. התופעה לא ניכרה לגבי קלנסווה, אשר הצטרפה לדירוג הכללי רק מ-1993.

לוח 5. דירוג היישובים במחקר לפי אשכולות*

1999	1995	1993	1992	1983	
3	3	1	1	1	אור עקיבא
5	6	4	3	4	יקנעם עילית
3	3	2	1	1	ירוחם
4	5	3	3	1	מעלות-
					תרשיחא
2	3	3	4 (ער)	4 (ער)	קלנסווה

* בשתי השנים הראשונות פורסם מדד נפרד ליישובים היהודיים והערביים. החל ב-1993 המדד כולל את כל היישובים באותו סולם.

מקור: הנתונים הם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפי הפירוט: 1983- נתוני המיפקד, פורסמו ב-1988; 1992-נתונים פורסמו ב-1994 (שם הפרסום); 1993- נתונים פורסמו ב-1995 (שם הפרסום); 1995 – נתוני המיפקד שפורסמו ב-1999; 1999- פרסום המדד ב-2002

נתון משלים מציג את מיקומה של כל רשות מקומית בסך-כל היישובים, ממנו ניתן ללמוד כי אור עקיבא, ירוחם וקלנסווה התקדמו במיקומם היחסי ברשימת היישובים הכוללת, יקנעם עילית שמרה על מקומה ורק מעלות תרשיחא נסוגה מעט במיקומה בין היישובים (ראה ליווח בעבודה המלאה). אין ספק, שינויים אלה תלויים בגורמים שונים, כמו מספרן הכולל של הרשויות המקומיות שנוספו על פני השנים (הרשימה איננה אחידה בכל המדידות), גם הרכב המדדים בהם נעשה שימוש בכל אחת מהשנים איננו אחיד, וכן חלו שינויים בשטח השיפוט של היישובים והאוכלוסייה שנכללה בהם לפיכך. בכל מקרה, המגמה הכוללת היא עליית הרמה החברתית-כלכלית של התושבים.

מקורות

- אפרת, א., (1987), **עיירות הפיתוח בישראל: עבר או עתיד**, תל-אביב, אתי אסף.
- בניהו, א., (2002), **"לכו לאור-עקיבא"**, העין השביעית, 38, מאי, עמ' 48.
- ברלר, א., (1970), **ערים חדשות בישראל**, ירושלים, הוצאת אוניברסיטאות בישראל.
- הכט, א., וקונין, מ., (2001), **אוכלוסייה ומשאבים בערים הגדולות**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, מרץ.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **העלייה לישראל**, (עם המשרד לקליטת העלייה והסוכנות היהודית), ירושלים, 1994-1999.
- , **הרשויות המקומיות - נתונים פיסיים**, שנים שונות.
- , **הרשויות המקומיות בישראל, 1999**, פרסום מיוחד 1170.
- , **תלמידי כיתות י"ב, נבחנים וזכאים לתעודת בגרות**, פרסומים מיוחדים מס' 907, 1064, 1115, 1169.
- , **תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות** (עם משרד הפנים ומל"מ) סדרת פרסומים מיוחדים מס' 858, 979, 1112.
- ליפשיץ ג., (1990), **ערי הפיתוח - בסיס חדש לתכנון מדיניות**, ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל.
- מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 50ב'**, לשנת 1999.
- משרד החינוך, התרבות והספורט, מינהל לכלכלה ולתקציבים, גף לכלכלה ולסטטיסטיקה, (1997), **מערכת החינוך בראי היישובים**, ירושלים.
- , (2002), **מערכת החינוך בראי היישובים**.
- , (2001), **נתוני בחינות הבגרות תש"ס**.
- משרד הפנים, האגף לביקורת, **תמצית דו"חות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות**.
- ספרן י., (עורך), (1998), **מעלות תרשיחא – אגדה של מקום**, כפר תבור, גל-און.
- קרושק א., (2002), **יקנעם של מעלה - מקום קטן, ספור גדול**, יקנעם, דווקן, טפר.
- שלוס, ש., (עורך), (2001), **אור עקיבא - ספורו של מקום**, אור עקיבא, חב' דרום "אורינות".